

Evaluatie van de huidige screeningspraktijk in het kader van een preventief activerend beleid

Joost Bollens
Vicky Heylen
Steven Vos

SYNTHESE EN AANBEVELINGEN

1. Deel 1. Screeningsinstrumenten

Het eerste deel van het onderzoek is toegespitst op de evaluatie van de kwaliteit, toepassing en draagwijdte van concrete screeningsinstrumenten in Vlaanderen. Binnen dit deel richten we onze aandacht hoofdzakelijk op het Arbeidsmarktrijpheidsinstrument en de Intakeleidraad van de VDAB. Beide instrumenten worden theoretisch beschreven. Op basis van interviews met consultants wordt beschreven hoe de verschillende screeningsinstrumenten in de praktijk worden toegepast. Daarnaast laten onze analyses op een bestand met ARI-gegevens toe om vaststellingen te doen over onder meer de verschillende uitkomsten van de intakegesprekken, het profiel van de cliënten in combinatie met de trajectbepaling, enz.

2. De voornaamste bevindingen en beleidsaanbevelingen

2.1 De ontwikkeling van ARI/IL

2.1.1 De introductie van steeds weer nieuwe instrumenten

De laatste jaren zijn er verschillende nieuwe screeningsinstrumenten ontwikkeld door de VDAB (o.a. SKI, Kwalitatieve Gegevensflap in AMI, ARI, Intakeleidraad). De idee hierbij is dat er gestreefd wordt naar verbetering. Deze idee is nobel, maar vraagt ook steeds aanpassingen van de mensen die er mee moeten werken. Er wordt niet altijd even duidelijk beargumenteerd waarom een nieuw instrument ingevoerd wordt en wat de doelstellingen ervan zijn. Het is belangrijk een goed product te hebben, maar het is minstens even belangrijk om het proces van de invoering van het product goed te laten verlopen. Een efficiënte aanwending van een screeningsinstrument is functie van de kwaliteit van het screeningsinstrument en de aanvaarding van het instrument door consulent en cliënt. Goede handleidingen en opleidingen zijn hierbij onontbeerlijk.

Het verdient aanbeveling om de invoering van steeds weer nieuwe instrumenten tot een minimum te beperken. Wanneer er dan toch een nieuw instrument geïntroduceerd wordt, zou dit duidelijk beargumenteerd moeten worden. Niet alleen bij de introductie van een nieuw instrument zou voor iedere consulent een opleiding moeten georganiseerd worden, waarbij het nieuwe instrument in detail doorlopen wordt. Deze opleiding zou ook nadien systematisch voor nieuwe consulenten moeten georganiseerd worden. Op voorhand zou ook best de meerwaarde van het nieuwe instrument aangegeven worden. Deze meerwaarde wordt versterkt wanneer consulenten achter het instrument en zijn doelstellingen staan.

2.1.2 Creëren van feedbackmogelijkheden

Consulenten komen dagelijks in contact met de doelgroep waarvoor de screeningsinstrumenten ontwikkeld zijn. Zij zijn dus goed geplaatst om de grenzen en de hiaten van de instrumenten aan te geven. Toch blijkt dat de consulenten weinig of niet vertrouwd met feedbackmogelijkheden m.b.t. de instrumenten. Ze hebben het gevoel dat er een kloof is tussen de theorie en de praktijk.

De beschikbare feedbackmogelijkheden moeten duidelijker kenbaar gemaakt worden. Hoewel een aantal regionale medewerkers betrokken werden bij de ontwikkeling van ARI/IL, is het ons inziens wenselijk om ook na de invoering de verschillende partijen samen te brengen. Dit biedt de mogelijkheid aan de consulenten om op basis van hun ervaringen in de praktijk suggesties te geven ter verbetering. Voor de ontwikkelaars is het een kans om bepaalde keuzes te verantwoorden en mogelijk nieuwe invalshoeken te ontdekken.

2.1.3 Professionalisme

Het ontwerpen van instrumenten die moeten bijdragen tot een beter opbouw van de klantendossiers met het oog op het garanderen van een goede dienstverlening getuigt van professionalisme. We onderschrijven zeker het belang van ingesteldheid om te streven naar een continue verbetering.

2.2 Randvoorwaarden voor het gebruik van ARI/IL

Een instrument mag nog zo goed ontwikkeld zijn, indien bepaalde randvoorwaarden een correct gebruik belemmeren zal er geen vooruitgang geboekt worden.

2.2.1 Case load

De case load van de consulenten heeft een invloed op hun functioneren. Consulenten worden voor een groot stuk beoordeeld op het aantal correct afgenomen intakes. Hierbij wordt geen rekening gehouden met de inhoud en de complexiteit (bv. in functie van de doelgroep) van het intakegesprek. Het verdient aanbeveling om naast parameters die de kwantiteit meten ook parameters te ontwikkelen die de kwaliteit en de aard van een intakegesprek meten. Recentelijk is de kwaliteitsdienst van de VDAB gestart met kwalitatieve controles van intakes. De kwaliteit wordt gemeten via de balance score card.

2.2.2 Gespreksomgeving

Idealiter dient een intakegesprek afgenomen te worden in een zo aangenaam mogelijke omgeving. De meningen van de consulenten zijn verdeeld over de wenselijkheid van open bureaus. Rijke en waarheidsgetrouwe informatie over een cliënt is een belangrijke voorwaarde voor een goede begeleiding. Het is dan ook essentieel dat een cliënt zich tijdens een intakegesprek op zijn gemak voelt en voldoende privacy heeft. Dit hoeft niet noodzakelijk in contrast te staan met een filosofie van een open bureau. Een goede inrichting van een landschapsbureau kan privacy creëren en biedt bovendien ook de voordelen van een landschapsbureau. Het verdient bovendien aanbeveling om een aparte gespreksruimte te voorzien.

2.3 Zelfredzaamheid en ICT

De screeningsinstrument worden in een interview door de consulent doorlopen. De consulent volgt hierbij het instrument op zijn computerscherm en typt idealiter onmiddellijk de nodige informatie voor de verschillende aspecten. Heel wat consulenten vinden dit onwenselijk: het intypen van de informatie tijdens het gesprek zou leiden tot contactverlies met de cliënt.

De ervaringen m.b.t. de zelfinschrijfc's (inschrijving) voor de cliënten zijn verdeeld. Het overgrote deel van de cliënten kan niet zelfstandig zijn/haar basisdossier invoeren. Het is

een positief idee om de zelfredzaamheid van de cliënten te verhogen, zolang het niet ten koste gaat van de cliënten zelf.

De automatisering van de dienstverlening naar de cliënten toe dient met argusogen bekeken te worden: voor heel wat cliënten zijn ICT-vaardigheden geen gegeven.

2.4 De inhoud

2.4.1 Nuances aanbrengen

Bij het beoordelen van een cliënt is het belangrijk om bepaalde te bevragen aspecten te nuanceren of in het juiste daglicht te plaatsen. Deze informatie is belangrijk om een goed beeld te hebben van de situatie van de cliënt. Dit is zeker belangrijk wanneer dossiers overgenomen moeten worden door andere consulenten.

Het opnemen van verscheidene antwoordcategorieën (zoals een neutrale middencategorie) kan hieraan voor een stuk tegemoet komen. Het toevoegen van tekstvakken bij de diverse aspecten biedt bovendien extra ruimte om specifieke elementen te verduidelijken.

2.4.2 Vaardigheden

In de Intakeleidraad komen vaardigheden eerder beperkt aan bod. In het basisdossier worden een aantal elementen (o.a. talenkennis) opgenomen. De vaardigheden die wel opgenomen zijn in de Intakeleidraad zijn relatief moeilijk te bevragen. Het verdient aanbeveling om aspecten op te nemen m.b.t. ICT-basisvaardigheden en geletterdheid. Deze aspecten kunnen een belangrijke meerwaarde bieden.

Daarnaast moet overwogen worden om EVC te betrekken in de screening van werkzoekenden.

2.4.3 Verlichten van administratief werk

Het is een meerwaarde dat de Intakeleidraad automatisch een trajectovereenkomst genereert. Op die manier wordt een stukje van het administratieve werk verlicht. Het is wel een minpunt dat er geen bijkomende informatie kan toegevoegd worden op de overeenkomst.

Mits beperkte aanpassingen zou dit mogelijk moeten zijn: de extra informatie geeft zowel voor de consulent als voor de cliënt een meerwaarde. De consulent heeft duidelijke informatie voor het opvolgen van het traject en de cliënt weet waar hij/zij aan toe is. Het zou ook handig zijn indien de trajectovereenkomst via een aparte flap zou kunnen opgevraagd en aangepast worden. Dit beperkt de werklust voor de consulent en biedt de cliënt een snelle dienstverlening. We hebben begrepen dat dit in de toekomst mogelijk zou zijn.

2.5 De beoordeling op basis van het screeningsinstrument

2.5.1 Een leidraad maar geen Arbeidsmarktrijpheidsinstrument

De Intakeleidraad is duidelijk een leidraad. Hij leidt de consulent doorheen het intakegesprek en helpt de consulent om alle noodzakelijke aspecten te bevragen. De naam 'Arbeidsmarktrijpheidsinstrument' was dan ook niet goed gekozen. Er werden verwachtingen gecreëerd waaraan het instrument niet kon voldoen. De benaming doet vermoeden dat het instrument de Arbeidsmarktrijpheid van een cliënt meet, hoewel men nooit die pretentie gehad heeft. Bovendien blijkt uit onze schattingsresultaten dat ARI niet echt in staat is om te differentiëren tussen de groep van mensen die volgens de consulent 'geen hulp nodig hebben' en de groep van mensen die niet als 'geen hulp nodig' werden ingeschat.

2.5.2 De consulent is onmisbaar

Consulenten hebben een cruciale rol in de oordeelsvorming en het opstellen van een trajectplan. De vaststelling dat de informatie die in het instrument bevroegd wordt onvoldoende in staat is om de differentiëren tussen cliënten versterkt deze vaststelling. Gezien het de voorname rol die de consulent heeft verdient het aanbeveling om goed uitgewerkte opleidingen te voorzien die de consulenten verder bekwamen en ondersteunen bij het verzamelen van correcte informatie die een juiste inschatting moet toelaten. Zeker vanuit de vaststelling dat consulenten kunnen verschillen in hun oordeel over éénzelfde cliënt.

Ervaren consulenten kunnen ingezet worden bij de opleiding van jonge consulenten. De VDAB verwijst hierbij ook naar de opleidingen van Spoor 21 (o.a. gesprekstechnieken, omgaan met moeilijke doelgroepen)

2.5.3 Zelfdiagnose

Gezien de voorname rol van de consulent in de oordeelsvorming is het zeker ook niet aangewezen (mogelijk) om cliënten zelfstandig de Intakeleidraad te laten invullen op computer.

3. Deel 2 Preventief activerend arbeidsmarktbeleid

3.1 Preventief activerend arbeidsmarktbeleid

Het voornaamste uitgangspunt van het preventief arbeidsmarktbeleid is dat moet worden vermeden dat instromers in de werkloosheid in de langdurige werkloosheid terecht komen. Op zich is dit een legitiem streven. Toch moeten hierbij een aantal kritische kanttekeningen worden gemaakt.

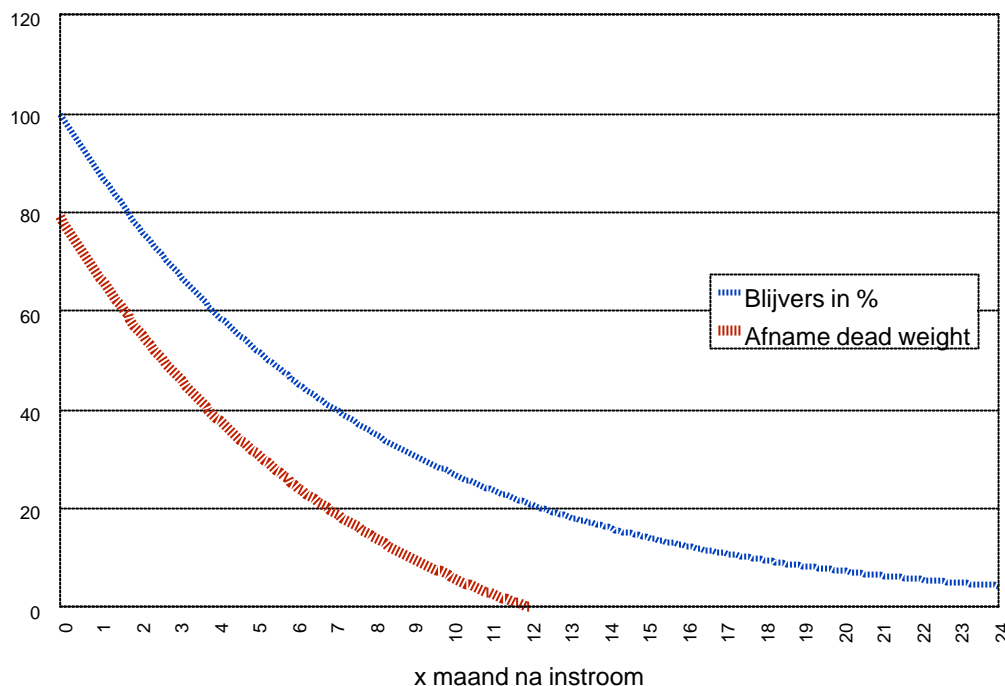
3.2 Is preventie voldoende preventief?

In zekere zin zou men kunnen stellen dat de idee dat langdurige werkloosheid moet vermeden worden, te weinig ambitieus is: men wacht tot personen werkloos geworden zijn, en gaat pas dan tot actie overgaan. Misschien is het zinvoller om in de eerste plaats te vermijden dan er een grote instroom is in de werkloosheid. Dit is echter gemakkelijker gezegd dan gedaan. Op het eerste zicht zou men kunnen overwegen om het bestaande niveau van ontslagbescherming op te trekken. Op korte termijn zou dit wellicht leiden tot een vermindering van de instroom in de werkloosheid, maar op langere termijn zou dit ten koste kunnen gaan van het werkgelegenheidsniveau zelf. Zinvoller is de idee om bedrijven (en andere organisaties die ook werkgever zijn) te stimuleren om blijvend te investeren in de (bedrijfsspecifieke maar ook algemene) opleiding van alle werknemers, zodanig dat de werknemers, bij gebeurlijke ontslagen, gemakkelijk elders aan de slag kunnen. Binnen het Vlaamse (en trouwens ook Europese) beleid wordt hier trouwens reeds aandacht aan besteed. Maar uiteindelijk, zeker als men kijkt naar het zeer cyclische karakter van de werkloosheid, is het wellicht zo dat om de instroom in de werkloosheid te sturen er behoefte is aan beleid op macro- of meso-niveau.

3.3 Preventie heeft een kost

Eens personen dan toch ingestroomd zijn in de werkloosheid, stelt de theorie van het preventief activerend arbeidsmarktbeleid dat deze ingestroomden, en liefst zo snel mogelijk, een actie moet worden aangeboden die hen helpt om terug uit de werkloosheid te geraken. Een cruciale vraag daarbij is wat het begrip ‘zo snel mogelijk’ betekent. Figuur 13.1 geeft een gestileerde voorstelling van het typisch verloop van de kans om werkloos te blijven voor een cohorte van personen die instromen op een bepaald moment. Op het moment van instroom is uiteraard 100% van deze groep werkloos, na 12 maanden zijn (in de figuur) nog 20 op de 100 personen uit deze groep werkloos.

Stel nu dat de aan werklozen aangeboden acties, zoals een traject, een opleiding of een sollicitatietraining, altijd succesvol zijn, en zelf een verwaarloosbare duur hebben: ze zorgen er voor dat men onmiddellijk terug uit de werkloosheid geraakt. In dat geval is de preventie van langdurige werkloosheid (de kans dat iemand langer dan 12 maand werkloos blijft), maximaal als men zo vroeg mogelijk gaat ingrijpen: als aan alle instromers onmiddellijk na de instroom een actie wordt aangeboden, dan zal niemand langdurig werkloos worden. Hoe langer men wacht, hoe minder preventief men werkt: als men tot ‘5 voor 12’ wacht, d.w.z. tot vlak voor het moment dat iemand in de langdurige werkloosheid zal instromen, wordt de preventie minimaal.



Figuur 13.1 Preventie van langdurige werkloosheid

Vanuit het preventiestandpunt zal men dus inderdaad zo snel mogelijk willen ingrijpen. Vanuit kostenoverwegingen is dit echter niet interessant: uit de figuur kan men afleiden dat, zelfs in afwezigheid van een preventief beleid, heel veel instromers op eigen kracht de werkloosheid zullen verlaten hebben voor het bereiken van de grens van 12 maanden. Als men bv. onmiddellijk na instroom aan iedereen een actie aanbiedt, zullen 80 op 100 van deze aangeboden acties overbodig zijn (wat betreft de doelstelling preventie langdurige werkloosheid). Dit wordt dead weight genoemd: het besteden van middelen die leiden tot een toestand die identiek is aan wat de toestand zou geweest zijn zonder de uitgave. De dikke lijn in de figuur geeft aan dat deze dead weight zal afnemen naarmate men het moment van interventie later plant: als men wacht tot '5 voor 12', zal de dead weight minimaal worden.

Er is met andere woorden een conflict tussen meer preventief werken enerzijds, en overbodige bestedingen vermijden anderzijds. Als men de doelstelling 'preventie langdurige werkloosheid' wil behouden, is de les dan ook duidelijk: zoek een compromis tussen beide overwegingen, wat wellicht betekent dat het moment van interventie zeker niet te vlug mag plaatsvinden.

3.4 Niet te vlug, en selectiever

Naast het vermijden om al te vlug te willen ingrijpen, kan de dead weight verder binnen de perken worden gehouden door acties bij voorkeur aan te bieden aan die personen die een hoog risico lopen om langdurig werkloos te worden. Dit roept natuurlijk de vraag op hoe goed men kan voorspellen wie een hoog risico loopt. Statistische benaderingen hebben

eerder weinig voorspelkracht. De inschatting gemaakt door consulenten zal, op voorwaarde dat de consulent voldoende ervaring heeft, wellicht beter zijn, maar blijft een grote foutenmarge hebben. De inschatting op basis van groepskenmerken (bv. ‘de laaggeschoolde jongeren’) is niet altijd slecht, maar is al evenmin het ultieme antwoord. Een conclusie is dan ook dat de combinatie van het gebruik van groepskenmerken én de inschatting van voldoende ervaren consulenten moet toelaten om een redelijke, zij het zeker geen feilloze, inschatting te maken van welke personen al dan niet een hoog risico lopen op langdurige werkloosheid.

Ongeacht de gebruikte voorspellingsmethode (statistisch model, consulentenervaring, groepskenmerken), geldt echter dat de kwaliteit van de voorspelling van het risico op langdurige werkloosheid drastisch verbetert, naarmate men langer wacht met het maken van de voorspelling: zes maand na instroom in de werkloosheid zal men, in vergelijking met zeg 3 maand na instroom, met een duidelijk kleinere foutenmarge kunnen inschatten wie het risico loopt op langdurige werkloosheid. Dit is wellicht een evidentie, maar ze versterkt wel de aanbeveling dat het moment van interventie zeker niet te vroeg mag worden gepland.

De aanbeveling is dan ook dat het ‘optimale moment van interventie’ verschilt al naargelang het risico dat een persoon loopt. In het algemeen wordt aanbevolen om wat betreft het aanbod van acties, voldoende lang te wachten, en dan vervolgens ook nog de voorkeur te geven aan die groepen die een hoog risico lopen. Voor groepen die een minder hoog risico lopen, moet een en ander veeleer nog meer uitgesteld worden in de tijd. Voor groepen die een bijzonder hoog risico lopen op langdurige werkloosheid daarentegen, kan overwogen worden om vrij onmiddellijk na hun instroom in de werkloosheid te interveniëren. Gezien hun hoog risico zal de dead weight, waarvan eerder sprake, ook dan minimaal zijn.

Bij deze laatste aanbeveling valt echter op te merken dat men bij die groepen met een zeer hoog risico in het bijzonder rekening moet houden met de effecten van de aangeboden acties: ten gevolge van het hoge risico zal de dead weight weliswaar minimaal zijn, maar als vervolgens zou blijken dat de op basis van deze vaststelling verantwoorde vroegtijdige interventie weinig invloed heeft op hun uitstroomkans uit de werkloosheid, ontstaat er een ander soort van dead weight.

De huidige praktijk om laaggeschoolde jongeren na 3 maand werkloosheid in te nemen en vervolgens een traject aan te bieden, kan verantwoord worden op basis van de voorgaande aanbeveling, al is 3 maand toch wel erg vroeg en de groep van ‘laaggeschoolde jongeren’ zeker niet homogeen (o.m. wat betreft hun risico).

3.5 Vreemde keuzes?

De Europese richtsnoeren maken een onderscheid tussen -25-jarigen en +25-jarigen. Voor de jongeren ligt de grens van langdurige werkloosheid op 6 maanden, voor de +25-jarigen

op 12 maanden. De richtsnoeren bevelen in sterke mate aan dat het aandeel instromers aan wie een actie wordt aangeboden voor het bereiken van deze duurgrens, zo hoog mogelijk moet zijn. Voor 2001 kan worden vastgesteld dat er in Vlaanderen een sterke stijging is van jongeren die een traject krijgen aangeboden, zowel laaggeschoolden maar ook een niet onbelangrijke groep niet-laaggeschoolden, hetgeen past binnen de logica van de Europese richtsnoeren.

Op basis van verschillen in risico's, uitstroomkansen of effecten van arbeidsmarktmaatregelen is er alvast geen enkele rationaliteit te vinden die aangeeft waarom er bij jongeren vlugger moet worden geïntervenieerd dan bij +25-jarigen. Als er überhaupt al verschillende drempels van langdurige werkloosheid zouden moeten zijn, dan zou men op basis van vernoemde elementen veeleer de grens van langdurige werkloosheid bij de +25-jarigen lager moeten plaatsen dan bij de -25-jarigen.

Mogelijk zijn er andere overwegingen waarop het Europees onderscheid is gebaseerd. De aanbeveling is alleszins om, gesteld dat een kosten-effectieve preventie van langdurige werkloosheid de doelstelling is, het te voeren arbeidsmarktbeleid niet al te sterk te laten sturen door de duurgrens van 6 maanden voor -25-jarigen, en veeleer de principes uit aanbeveling 4 te volgen.

3.6 Effectiviteit en haar meting

Of het nu binnen het preventief kader dan wel binnen een ruimer kader is, een duidelijke premisse van het Europees werkgelegenheidsbeleid is dat actief arbeidsmarktbeleid werkt en dat de aangeboden acties met name een effect hebben: als we aan iemand die het risico loopt om langdurig werkloos te worden een actie aanbieden, zal de uitvoering van deze actie (gemiddeld gezien) leiden tot een reductie van het risico. Veel recent evaluatieonderzoek noopt nochtans tot de nodige voorzichtigheid. Bepaalde interventies kunnen zelfs leiden tot een vertraging van de uitstroom uit de werkloosheid i.p.v. tot een versnelling. Bovendien blijkt dat positieve effecten cruciaal afhangen van het design van de maatregelen en de gehanteerde targeting: bepaalde maatregelen zijn zinvoller voor bepaalde groepen, andere minder zinvol.

Een van de redenen waarom bepaalde programma's zelfs negatieve effecten kunnen hebben op de uitstroomkansen, is het feit dat de deelname aan het programma zelf ook een bepaalde duur heeft, gedurende dewelke de deelnemer mogelijk minder intensief zoekt naar werk, zodanig dat deelname zelfs kan leiden tot een verlenging van het verblijf in de werkloosheid. In de mate dat de deelname in vergelijking tot niet-deelname leidt tot een weliswaar vertraagde maar wel meer duurzame herintegratie, hoeft dit geen probleem te zijn, maar vooralsnog is er weinig evidentie die in deze richting wijst. Als dit verlengingseffect speelt, zal het op een meer dramatische wijze de effectiviteit van acties gericht op kortstondig werklozen beïnvloeden: kortstondig werklozen hebben immers gemiddeld gezien een grotere uitstroomkans dan langdurig werklozen. Dit is dan ook een bijkomend argument om interventies niet te vroeg te plannen.

In het licht van deze vaststellingen zijn er dan ook bedenkingen te formuleren bij de huidige meting van de (bruto-)effectiviteit van de trajectwerking: daar wordt gemeten welk aandeel van de deelnemers uitgestroomd is uit de werkloosheid, 6 maanden na het beëindigen van het traject. Deze praktijk zou in het slechtste geval zelfs sommige promotoren ertoe kunnen aanzetten om trajecten nodeloos lang te maken of nodeloos lang open te laten staan, om aldus de kans op hoge (bruto-) effecten te maximaliseren.

De aanbeveling is hier dan ook ondubbelzinnig om bij de meting van de uitstroom na het volgen van een traject de datum van de start van het traject als referentiepunt te nemen. Niets belet overigens om ook daarnaast de huidige manier van berekenen te blijven hanteren, al was het maar omdat ook andere Europese landen meten vanaf het einde van een actie, en er geen reden is om naast de geflatteerde cijfers van andere landen, meer correcte, maar *schijnbaar* veel lagere cijfers voor Vlaanderen te plaatsen. In de mate dat bruto-effecten worden gehanteerd als streefcijfers op basis waarvan promotoren (kunnen) worden beoordeeld, zodanig dat zij ook hun handelen gaan richten op het behalen van die normen, pleit echter bijna alles om te meten vanaf de start van de actie. Zeker bij potentieel multi-dimensionele maatregelen zoals de trajectwerking, waar er met andere woorden sprake kan zijn van wachttijden tussen verschillende modules, kan een meting vanaf de start van de actie een stimulans zijn om die wachttijden niet nodeloos te laten oplopen.¹

Een evidente tegenwerping is dat sommige, typisch zwakkere groepen, duidelijk behoefte hebben aan een langer traject met diverse modules en acties, zodanig dat bij meting vanaf het begin van de actie de zwakkere groepen systematisch, en veel sterker nog dan bij de meting na het einde van de actie, een relatief lage uitstroom zullen hebben op 6 maand na de start van de actie, en misschien ook op 12 of zelfs 18 maand na de start van de actie.

Deze opmerking is zeer juist, maar naast de kwestie. Dit zou een probleem zijn als men op basis van de (veel) lagere bruto-effecten na X-maand voor zwakkere groepen zou concluderen dat de acties voor zwakkere groepen minder effectief zijn dan de acties voor sterker staande groepen, en dat bijgevolg de zwakkere groepen minder prioriteit moeten krijgen bij de toewijzing van acties.

Deze redenering is fout, omdat bruto-effecten (ook als men meet vanaf de start van de actie) volstrekt ongeschikt zijn voor de meting van de effectiviteit, en eigenlijk voornamelijk een nogal indirecte manier zijn om de conjunctuur te meten. Stel bv. dat van 100 hoger geschoolde jonge kortstondig werkloze mannen, als men geen acties

¹ Terwijl bij meting vanaf het einde van de actie met het oog op het maximaliseren van het “gewenste resultaat” het juist wel interessant kan zijn om wachttijden te laten oplopen: geef de cliënt een eerste actie, laat het traject openstaan en ga zoeken naar een gepaste baan. Als er uitzicht is op een baan, kan het traject worden afgesloten. Hiermee willen we overigens helemaal niet suggereren dat dit systematisch het geval zou zijn. Het is echter wel zo dat de manier van meten tot dit soort van praktijk kan leiden, en dat, zeker als bij een verslechtering van de conjunctuur de vooropgestelde bruto te halen doorstroom ineens veel moeilijker te bereiken is dan wat het geval was in de afgelopen periode, ook bona fide promotoren gedwongen kunnen worden om op die manier te werk te gaan. Duidelijk is alvast dat de meting vanaf het einde van de actie alleszins geen enkel stimulans biedt om wachttijden te verkorten.

onderneemt, er 6 maand na instroom 80 zijn uitgestroomd, terwijl voor een groep van 100 kortstondig werkloze lagergeschoolde vrouwen tussen 35 en 40 jaar er zonder acties 6 maand na instroom 30 zijn uitgestroomd. Als deelname aan acties er voor zorgt dat de uitstroom zes maand na instroom respectievelijk 85 en 50 wordt, dan is het bruto-effect voor de eerste groep uiteraard veel beter, maar is er in termen van vooruitgang (netto-effect) voor de tweede groep duidelijk veel beter gescoord. Merk op dat bij bruto-effecten van respectievelijk 75 en 50, waarbij de eerste groep er effectief op achteruitgaat, hetgeen mogelijk is, het hanteren van bruto-effecten het volstrekt verkeerde signaal kan geven dat acties met een negatieve toegevoegde waarde eigenlijk te verkiezen zijn boven acties met een weliswaar bescheiden maar toch duidelijk positieve toegevoegde waarde.

De aanbeveling hier is echter niet om in de toekomst de sturing en beoordeling van arbeidsmarktprogramma's voor werkzoekenden te baseren op netto-effecten in plaats van op bruto-effecten. We bevelen dit niet aan, ondanks het feit dat netto-effecten duidelijk superieur zijn, omwille van de pragmatische vaststelling dat de meting van betrouwbare netto-effecten omwille van diverse redenen op dit moment geen haalbare kaart is. Een overweging is dat, zeker binnen de preventieve groep waar er gestreefd wordt naar 100% bereik, het virtueel onmogelijk geworden is om nog betrouwbare vergelijkingsgroepen samen te stellen van vergelijkbare personen die niet deelnamen aan acties.²

De aanbeveling is om, in lijn van wat momenteel reeds gebeurt, te werken met gedifferentieerde uitstroomnormen, waarbij echter veiligheidshalve de lat voldoende hoog moet worden gelegd voor de groepen die weinig risico lopen, en de lat voldoende laag moet liggen voor groepen die een hoger risico lopen om, respectievelijk langdurig werkloos te worden, of, meer in het algemeen, nog lang in de werkloosheid te blijven. Daarbij moet men zich er wel van bewust zijn dat de bereikbare bruto-effecten sterk afhankelijk zijn van de arbeidsmarktconjunctuur, zodat de te halen normen wellicht af en toe aan die realiteit moeten worden aangepast. Meer problematisch is bovendien het feit dat een wijzigende arbeidsmarktconjunctuur niet alleen ingrijpt op de globale bruto-effecten, maar bovendien ook op de relatieve risico's van bepaalde groepen in de werkloosheid. Het is echter niet realistisch om met dit laatste rekening te willen houden in de uitstroomnormen, aangezien dit operationeel zeer complex wordt, en bovendien tot grote onzekerheid zou leiden voor de promotoren.

3.6 Naar een oververtegenwoordiging van kansengroepen

De globale aanbeveling is duidelijk: bij de beslissing welke werkzoekenden bij voorkeur moeten worden gealloceerd naar een actie, moet men ten eerste kijken naar wie daar het meest behoefte aan heeft (risico), en bovendien, met de overweging dat acties bij voorkeur

² Waarmee overigens niet gezegd is dat meting van netto-effecten onmogelijk is, we denken bv. dat zogenaamde natuurlijke experimenten, waarbij exogene verschillen in de deelname aan acties tussen arrondissementen of LKC's worden geëxploiteerd, perfect mogelijk zijn.

daar moeten plaatsvinden waar ze het grootste netto-resultaat opleveren. Beide overwegingen kunnen tegenstrijdig zijn, maar de ervaring leert dat ze elkaar typisch versterken. Het beheerscontract van de VDAB spreekt over een na te streven 'proportionele vertegenwoordiging van kansengroepen in de trajectwerking'. Dit streven, dat op basis van historische overwegingen begrijpelijk is, druist lijnrecht in tegen de zo pas geformuleerde aanbeveling. Als een allocatie van trajectplaatsen gebeurt op basis van risico en effectiviteit, zou men a priori juist een oververtegenwoordiging van kansengroepen verwachten.

3.7 Ook de langdurig werklozen verdienen aandacht

De met betrekking tot de resultaten van de trajectwerking geciteerde bruto-uitstroompercentages 6 maand na afloop van een traject suggereren alvast dat de netto-effectiviteit voor de meer moeilijke doelgroepen met inbegrip van de langdurig en de zeer langdurig werklozen substantieel hoger is dan de netto-effectiviteit voor de jongere kortstondig werkzoekenden uit niet-moeilijke doelgroepen. Een en ander moet ongetwijfeld nog meer in detail bekeken worden, maar als deze resultaten bevestigd zouden worden, heeft dit duidelijke consequenties voor de allocatie van trajectplaatsen naar de diverse deelgroepen binnen de werkloosheid. In dat geval zal immers in eerste instantie moeten gestreefd worden naar een sluitende aanpak, die echter niet langer sluitend en preventief is, maar wel sluitend en curatief: zorg dat alle langdurig werklozen in een traject (of in een andere actie) kunnen stappen. In bijkomende orde kan dan preventief gewerkt worden, waarbij binnen de 'preventieve' doelgroepen duidelijk voorrang wordt gegeven aan die deelgroepen die een hoog risico lopen (wel laaggeschoolde jongeren, maar mogelijk minder de niet-laaggeschoolde jongeren, wel allochtonen werklozen, etc.).

Deze beleidskeuzes zijn bovendien niet noodzakelijk in tegenstrijd met de Europese richtsnoeren, deze laatste bepalen uitdrukkelijk dat de voorraad van de langdurig werklozen moet worden gereduceerd via maatregelen die hun herintrede bevorderen, en stipuleren bovendien dat men bij het opzetten van activerende maatregelen oog moet hebben voor de kosten-effectiviteit, die, zoals hoger werd betoogd, bij het ongenueanceerd trekken van de preventieve kaart vermoedelijk zeer laag is.

Voor het Vlaamse beleid zou dit wellicht veel minder een stijlbreuk betekenen t.o.v. het in recente jaren gevoerde beleid, omdat in recente jaren weliswaar preventieve acties sterk aan belang hebben gewonnen, maar niet in de mate die de Europese richtsnoeren eigenlijk beogen, terwijl anderzijds er ook in recente jaren veel maatregelen voorbehouden bleven voor de langdurig werklozen. Men kan hier veeleer gewagen van een niet zo ingrijpende aanpassing van de gewichten, met een kleiner en meer selectief gewicht voor de preventieve groepen, en een iets groter gewicht voor de curatieve groepen.

